

---

## IV — A NECESSIDADE DAS INFORMAÇÕES NUMA SOCIEDADE LIVRE E O SEU CONTROLO

---

#### IV— A NECESSIDADE DAS INFORMAÇÕES NUMA SOCIEDADE LIVRE E O SEU CONTROLO

Sir John Bruce Lockhart (1) perante um auditório de veteranos em informações e no ambiente do Royal United Services Institute for Defence Studies (2), proferiu uma conferência (3) cujo tema central era o seguinte:

«As operações dos *serviços de informações* devem manter-se secretas mas os princípios que norteiam uma melhor direcção e controlo desses serviços devem ser cuidadosamente considerados, discutidos e compreendidos por aqueles que a nível governamental são responsáveis pelo controlo dos *serviços de informações*.»

Este controlo tem sido procurado nos países que dispõem de serviços de informações de formação recente, através de legislação e regulamentação inicial adequadas. Nos países que dispõem tradicionalmente de *serviços de informações* esse controlo tem sido ajustado:

- por iniciativa oportuna dos órgãos legislativos;
- por acção correctiva dos mesmos órgãos legislativos, mediante inquéritos levados a efeito às actividades, contestadas ou controversas, dos *serviços de informações* quando, ao fim de um certo número de anos fixados por lei, tais actividades passam ao conhecimento público, por se terem levantado as restrições de segurança que sobre elas recaíam devido a razões de interesse nacional;

---

(1) John B. Lockhart, Esq., C.B., C.M.G., O.B.E., esteve ligado a tarefas de informações durante a 2.ª Guerra Mundial e em seguida serviu 20 anos no Foreign Office. Actualmente dedica-se a assuntos de consultoria. É sobrinho de Sir Robert B. Lockhart que foi o elemento dos Serviços Secretos britânicos em Moscovo e Petrogrado, na altura da revolução bolchevista, e autor do livro «Memoirs of a British Agent», e primo de Robin B. Lockhart que serviu também nas informações na Marinha Real durante a guerra e é autor do livro «*The Ace of Spies*» que relata a actividade do notável agente britânico Sidney Reilly.

(2) Royal United Services Institute for Defense Studies, conhecido pela sigla RUSI e que tem como objectivos o estudo da Defesa Britânica e da política ultramarina e a promoção e progresso da ciência e da literatura nos três ramos das Forças Armadas.

(3) A conferência teve por título «The Relationship Between Secret Services and Government in Modern States», foi realizada em 21 de Novembro de 1973 e publicada no «*Journal of the RUSI*», Junho de 1974, vol. 119, n.º 2. Foi publicada em português, com introdução do Almirante Silva Horta, nos *Anais do Club Militar Naval*, n.º 1 a 3, Janeiro-Março de 1976, p.p. 21 a 31.

- por pressão dos órgãos de comunicação social, quando passam ao conhecimento público actividades ilegais dos *serviços de informações*;
- por acção dos partidos políticos, quer quando se encontram na oposição, quer quando estão investidos em responsabilidades governativas.

O ângulo segundo o qual é encarado este controlo é diferente consoante os regimes políticos vigentes.

Nos países com regimes ditatoriais o controlo é encarado segundo a óptica das forças políticas dominantes, procurando, em teoria, ou melhor, à letra da lei, salvaguardar os direitos individuais fundamentais, constantes das respectivas Constituições. Porém, na prática, o que se verifica é o desenvolvimento de mecanismos de repressão, com ou sem cobertura legal, mas sempre consentidos pelos responsáveis, que, ao serviço das forças do poder, conduzem a situações de tranquilidade pública paga com o alto preço da violação constante dos mais elementares princípios dos direitos humanos.

Nos países em que se pratica o tipo de democracia pluralista os mecanismos de controlo são desencadeados por legislação que procura obedecer aos princípios gerais dos direitos do homem, sem sofismas, e estão criadas instituições capazes de detectar abusos, excessos, ilegalidades, irregularidades e até actividades aberrativas que, embora desencadeadas em nome da tranquilidade pública, dos superiores interesses da independência nacional e da unidade e da segurança do Estado, têm que ser apreciadas e julgadas à luz das leis internas de cada país e das leis internacionais, e se necessário reprimidas.

Só assim se poderão salvaguardar os valores morais e culturais da nossa civilização, para os quais também nós portugueses temos, ao longo dos séculos, contribuído de forma notável, facto que a história universal tão expressivamente realça.

O indispensável controlo dos *serviços de informações* é levado a efeito pelos próprios órgãos de soberania, que o exercem através de directivas, da promulgação de legislação correctiva ou preventiva, sempre que tal se torne necessário, e pelo julgamento dos actos inconstitucionais e ilegais cometidos no decorrer das actividades abertas ou encobertas, imputáveis a alguém.

A acção dos órgãos de soberania é complementada e apoiada por órgãos do tipo que entre nós se designam por Procuradoria Geral da República, Provedoria da Justiça, Comissões Parlamentares e órgãos encarregados da verificação e julgamento de contas.

É interessante salientar que em relação à instituição Provedoria de Justiça (\*) e à liberdade de imprensa e de acesso à informação, a Provedoria pode ser chamada a pronunciar-se sobre excessos de classificação de segurança de documentos oficiais (\*\*) que restrinjam desnecessariamente a liberação de um controlo, que aliás é prática corrente nos países em que o instituto de Ombudsman tem já larga tradição.

As outras instituições de uma sociedade livre que contribuem em larga medida para o controlo dos *serviços de informações* são:

- os órgãos de comunicação social, que na sua luta diária para informar o público revelam os pontos fracos dos serviços, dando publicidade às actividades mal acauteladas por medidas de segurança, e às ilegalidades ou excessos cometidos;
- os partidos políticos, através dos seus programas e das intervenções dos seus deputados nas assembleias legislativas e nas comissões parlamentares.

Se não existirem condições para um controlo eficaz dos *serviços de informações*, estes podem gerar situações críticas ou difíceis, quer no campo interno, quer no campo externo, aos órgãos de soberania que servem.

Essas situações podem resultar do seguinte:

- elaboração de análises distorcidas ou falseadas por informações fornecidas por um serviço adverso, por meio de um agente duplo não referenciado ou através dos meios de comunicação social, com o fim de *desinformar*;
- apresentação de informações falsas ou sectárias, por enfeudamento do serviço, ou de alguns sectores do serviço, a um grupo particular de interesses ideológicos, partidários, económico-financeiros, ou outros;
- apresentação de informações falsas, porque o serviço, ou alguns sectores de serviço, pensam que são essas que agradam às persona-

---

(\*) O Provedor de Justiça é uma instituição nacional recente que, com adaptações, segue a disciplina de um cargo que nasceu na Suécia em 1809, com a aprovação da Constituição sueca que estabelecia o Riksdagens Justitieombudsman, encarregado de controlar, por conta do parlamento, o respeito pelas leis e regulamentos por parte dos juizes e funcionários públicos. Em 1915, esta instituição desdobrou-se quando a vigilância e controlo das instituições militares passou a ser confiada a um Militieombudsman. Em 1968 o desdobramento foi abandonado e actualmente a Suécia conta com três Ombudsman que partilham entre si o controlo do conjunto da administração, incluindo juizes e instituições militares.

dade de circulação da informação oficial (\*). Isto também se deve considerar

(\*) As classificações dos documentos portugueses são: Reservado, Confidencial, Secreto e Muito Secreto.

(\*) *Problèmes Politiques et Sociaux* n.º 65, da série «La Documentation Française», «L'Administration, Les Administrés et Leur Arbitre: L'Ombudsman», Première Partie. La Institution en Scandinavie. Rapport des Ombudsman. Suedois pour 1969, por A. Bexelius, U. Lundvik e G. Thyresson, Estocolmo. p. 17.

lidades no poder, ou ainda por o serviço ser incapaz, e portanto ser necessário inventar informações e criar fontes inexistentes para esconder a sua real incompetência;

o que contribui para a degradação da acção política dos órgãos de soberania, com especial incidência na do Governo, cuja acção passa a ser altamente prejudicada, pelo desajustamento da política interna e externa em relação aos problemas reais que lhe compete resolver com acerto e oportunidade. Esses desajustamentos e demoras são sentidos pelas populações, pelos parlamentos, pelos países com quem se mantêm relações mais estreitas e pelas organizações internacionais em que o país está representado.

Os *serviços de informações* não controlados podem ainda, a nível interno, criar situações de crise política, constituindo-se em focos conspiratórios e desenvolvendo actividades antigovernamentais, e no campo externo, podem desenvolver uma actividade própria, divorciada da do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Portanto, para reduzir e até anular estes inconvenientes, torna-se necessário e indispensável garantir um controlo eficaz e actuante.

As leis que regem os serviços devem ser bem detalhadas e, embora a actividade dos serviços seja classificada, tal facto não deverá constituir impedimento para que os seus objectivos, missões e modo de actuar, bem como o seu controlo, sejam larga e abertamente discutidos, devendo para cada serviço criar-se uma estrutura legal que inclua todos os diplomas indispensáveis ao seu funcionamento.

A escolha da entidade que deverá dirigir o *serviço de informações* deve ser feita como todo o cuidado, e deverá merecer a concordância dos principais órgãos de soberania do Estado.

Considera-se que a escolha desta personalidade, responsável pela orientação e gestão das actividades do serviço de informações, é sem dúvida o acto mais relevante para o correcto funcionamento do serviço. Pensa-se que a escolha da personalidade deve recair entre elementos da Magistratura, das Forças Armadas, ou do Corpo Diplomático, dado que tais actividades apresentam um conteúdo funcional e um perfil vocacionado para a direcção superior de um serviço desta responsabilidade e sensibilidade.

A selecção do pessoal dirigente dos vários departamentos e do restante pessoal do serviço é também um factor muito importante para conseguir e garantir uma actividade isenta e apartidária e, ao mesmo tempo, legal, mesmo nas actividades encobertas ou que, quando executadas, possam vir a ser negadas. O pessoal tem que ser possuidor de um elevado grau de cultura e de especialização, para poder produzir análises ajustadas, esclarecidas, oportunas e prospectivas, que permitam estabelecer previsões acertadas que orientem os responsáveis pelas decisões ao nível governamental e administrativo.

Considera-se também do maior interesse haver uma certa diversificação das actividades de informações, preconizando-se assim que os respectivos

órgãos de informações das Forças Armadas, das Forças Militarizadas e das polícias judiciárias beneficiem, ao nível nacional, do estatuto dos *Serviços de Informações* de mais alto nível.

Isto tem a vantagem de se poderem fazer comparações e correcções em certas áreas que são sujeitas a tratamento por mais de um serviço. No caso particular dos *serviços de informações* das Forças Armadas e, em especial, ao nível Defesa Nacional ou Estado-Maior-General, pensa-se que deve haver grandes áreas de sobreposição com o serviço a mais alto nível, para, em caso de emergência, o poderem substituir.

Também se entende que, entre os órgãos de soberania e os serviços, devem existir órgãos colegiais de direcção, coordenação e controlo geral e técnico (7).

Ao mais alto nível preconiza-se um Conselho Superior de Defesa e Segurança Nacional (8) e, ao nível técnico, uma Comissão Nacional de Informações, onde terão assento os responsáveis por todos os departamentos que têm órgãos de informações.

Embora pareça que todas estas medidas até agora preconizadas possam levar a pensar que já se poderá conseguir um controlo apreciável, julga-se que tal não é garantido e assim considera-se ainda recomendável, ao nível Governo, um Vice-Primeiro Ministro, como já foi dito (9), encarregado, entre outras coisas, de superintender na acção política das actividades do serviço e um Conselho de Ministros especializado para o efeito (10).

---

(7) Em Janeiro de 1978, os E.U.A. remodelaram os órgãos colegiais que controlam e orientam a comunidade de informações e criaram ou deram forma legal a outros a saber: mantêm o NSC (National Security Council) no cimo da pirâmide da «comunidade das informações» com duas comissões operacionais: a «Policy Review Committee» com a missão de rever permanentemente todas as operações de informações, presidida pelo Director da CIA e dela fazem parte o Vice-Presidente dos E.U.A., os Secretários de Estado, do Tesouro e da Defesa, o Assessor do Presidente para a Segurança Nacional e o Presidente da Comissão dos Chefes dos Estados-Maiores; e a «Special Coordination Committee» presidida pelo Assessor do Presidente para a Segurança Nacional e inclui membros do NSC e outras personalidades escolhidas para tomar parte nos trabalhos, e é responsável pelas operações especiais de informações, compartilhando com o Presidente dos E.U.A. a supervisão de todas as operações encobertas levadas a efeito pela CIA e consideradas sensíveis e pela coordenação de todas as actividades de contra-espionagem (acções levadas a efeito pelo FBI no interior dos E.U.A. e pela CIA no exterior). O Presidente ainda é apoiado pelo «Intelligence Oversight Board». O Director da CIA é aconselhado e apoiado pelos NFAC (National Foreign Assessment Center) para preparar os mais importantes estudos estratégicos da CIA; o NITC (National Intelligence Tasking Center) para distribuir missões e reduzir as sobreposições desnecessárias entre os vários órgãos da «comunidade de informações»; e o DRM (Directorate for Resource Management) para supervisionar as verbas orçamentais e decidir quanto à sua distribuição.

(8) Ver «As Informações em Portugal» — III — A Arte de Governar e as Informações, in *Nação e Defesa* n.º 4, p. 89.

(9) Ver «As Informações em Portugal» — III — A Arte de Governar e as Informações, in *Nação e Defesa* n.º 4, p. 89.

(10) *Constituição Política da República Portuguesa*, n.º 2 do Art.º 182.

Ao nível da Assembleia da República, preconiza-se a constituição de uma Comissão Parlamentar de Informações, constituída por elementos devidamente credenciados para terem acesso a documentos classificados nacionais.

Apesar de todas estas medidas constitucionais, legais e regulamentares de controlo reconhece-se contudo que o controlo mais eficaz é a existência de órgãos de comunicação social verdadeira e inteiramente livres e esclarecidos para criticar a actuação dos serviços e dos seus elementos, detectar os seus pontos fracos e manter uma potencial capacidade de desafio permanente, que contribui poderosamente para a condução das actividades dos serviços dentro da legalidade e do respeito pelas liberdades e garantias constitucionais <sup>(1)</sup>.

Relembrando novamente Sir John B. Lockhart, em determinada passagem da sua conferência, cuja leitura recomendamos com muito interesse:

«Sente-se por vezes a tentação de perguntar: «Mas para que é que temos afinal Serviços de Informações?» É absolutamente certo que muitos países passariam muito melhor sem eles, mas temos de aceitar que eles hoje fazem parte da vida moderna nacional e internacional, num mundo que há muito deixou de ser regido por «negociações entre cavalheiros», mas por conjuras, cabalas, revoluções, conspirações, assassinatos, golpes de Estado e violências de todos os tipos» <sup>(2)</sup>.

Em reforço desta afirmação vou citar o Padre António Vieira:

*«Ter inimigos parece um género de desgraça». Alguns pensam que, com a descolonização, a institucionalização da democracia e o estabelecimento de relações com todos os países do mundo acabou esse género de desgraça, mas o grande orador sacro completava a sua ideia ...«mas não os ter é indício certo de outra maior» e reforçava esta afirmação com outra frase também para meditar ...«não ter inimigos tem-se por felicidade; mas é uma tal felicidade, que é melhor a desgraça de os ter que a ventura de os não ter». <sup>(3)</sup>.*

Hoje, podemos dizer que não temos inimigos declarados no mundo, mas devemos preparar-nos para os enfrentar quando se revelarem.

Temos que nos manter informados e esclarecidos para elaborar análises prospectivas da evolução da situação internacional e procurar isolar, com

---

<sup>(1)</sup> Na Grã-Bretanha há o chamado sistema «D — Notice» que toda a imprensa Britânica, sem excepção, respeita. O sistema resume-se à difusão de instruções confidenciais aos directores dos periódicos a respeito dos assuntos que o Governo não deseja ver publicados. Ver Reinhard Gehlen. *The Service*, traduzido para português com o título *Serviço Secreto*, Livros Brasil, Lisboa, p. 246.

<sup>(2)</sup> Anais do Club Militar Naval. n.º citado p. 27.

<sup>(3)</sup> Padre António Vieira, «Sermões e Lugares Selectos. Bosquejos Histórico-Literários. Selecção e Notas» por Mário Gonçalves Viana, 3.ª Edição, Porto, 1954. p.p. 308 e 309.

oportunidade, as vantagens e inconvenientes, a curto, a médio e a longo prazo, dos alinhamentos para que estamos a ser pressionados, no campo externo.

Temos, também e com alta prioridade, de proteger os interesses dos nossos emigrantes e das comunidades portuguesas no estrangeiro que, dadas as suas características e a sua implantação em zonas sensíveis, em especial na Europa e na África, impõem o acompanhamento da evolução económica, política e social dos países que as contêm, para se poderem detectar com oportunidade os indícios de rejeição progressiva ou instantânea, a médio e a longo prazo, para que os emigrantes e o País não venham a ser surpreendidos com situações para as quais não estejam preparados psicologicamente e materialmente.

Além disto, ainda devemos apreciar com a maior atenção as influências externas que tenham por objectivo desestabilizar a consolidação da autonomia das regiões dos Açores e da Madeira, por via ideológica, cultural, economico-financeira ou política.

Ainda no campo externo, não podemos ignorar a actividade dos serviços de informações estrangeiros em território nacional para se inteirarem «in loco» da nossa situação real e as rivalidades e interferências que daí resultam e que nós, como país soberano, temos que «domesticar» e controlar sempre que daí possam advir prejuízos para os interesses nacionais ou para os direitos e liberdades dos cidadãos de qualquer nacionalidade, ou se verifiquem ofensas às leis, regulamentos e ética nacionais, acordos estabelecidos, usos e costumes das relações entre países soberanos de legislação interna semelhante. Há ainda que garantir o exercício costumeiro da actividade diplomática e consular, em regime de reciprocidade e de acordo com os tratados internacionais. Toda esta actividade é exercida em apoio do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

No campo interno, tem que existir um órgão que esteja em condições de estudar, propor e actualizar a política nacional de informações e supervisionar a sua execução, tendo em vista elaborar análises prospectivas e previsões com o fim de:

- apoiar o Presidente da República e o Governo no planeamento e condução da acção governativa;
- contribuir para o regular funcionamento das instituições democráticas;
- contribuir para a salvaguarda da independência nacional e da unidade e segurança do Estado.

Quanto mais livre é uma sociedade mais necessita de estruturas que a protejam. Uma dessas estruturas é sem dúvida um eficiente Serviço de Informações.

*Pedro Cardoso*  
General